KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 19e februari 1975 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het reglement en van de statuten van het Voorzorgsfonds ten behoeve van het personeel van het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers", heeft de 13e maart 1975 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 19 février 1975, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant le règlement et les statuts du Fonds de prévoyance en faveur du personnel du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs", a donné le 13 mars 1975 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt tot het wijzigen van het reglement en de statuten van het Voorzorgsfonds ten behoeve van het personeel van het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers. Beide te wijzigen teksten zijn niet gedateerd, noch bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Genoemd Voorzorgsfonds werd opgericht door artikel 67 van de wet van 30 december 1924, en maakte, na een wijziging door artikel 65 van de wet van 1 augustus 1930, het voorwerp uit van artikel 97 van de besluitwet van 25 februari 1947.

Door het reglement en de statuten van het Voorzorgsfonds werd, ten behoeve van het personeel van het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers en hun rechthebbenden, een eigen pensioenregeling ingevoerd die op bepaalde punten voordeliger kon worden geacht dan het pensioenstelsel van het Rijkspersoneel.

Een eerste wijziging werd aan dat pensioenregime gebracht door de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel (titel V). Vervolgens werd, bij koninklijk besluit van 10 december 1973, de pensioenregeling ingesteld door de wet van 28 april 1958, toepasselijk verklaard op het personeel van het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers.

.../...

Artikel 2 van dat koninklijk besluit heeft met ingang van 1 januari 1974 artikel 97 van de besluitwet van 25 februari 1947 opgeheven met het gevolg dat sinds vermelde datum het Voorzorgsfonds opgehouden heeft te bestaan. Dat verklaart waarom de door het ontwerp beoogde wijzigingen op 1 januari 1974 zullen ophouden uitwerking te hebben.

*
* *

Men kan de bepalingen van het ontwerp-besluit onderscheiden in vier groepen.

De eerste groep omvat de artikelen 2, 3, 4, 8, 9, 12, 13, 14, 17 en 18. Zij strekken ertoe het reglement en de statuten van het Voorzorgsfonds in overeenstemming te brengen met de bepalingen van titel V van de wet van 14 februari 1961, inzonderheid de bepalingen betreffende de pensioenleeftijd en de aanwending van de persoonlijke bijdragen.

Aangezien luidens artikel 113 van genoemde wet de bepalingen van titel V vanaf 1 januari 1961, niettegenstaande elke andere wettelijke, reglementaire of contractuele bepaling, van toepassing zijn op onder meer de personeelsleden van het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers, gaat het hier om een zuiver vormelijke aanpassing van het reglement en de statuten, die aan de

.../...

rechtsregeling terzake niets toevoegt of wijzigt. De desbetreffende artikelen van het ontwerp komen dus neer op wijzigende bepalingen die in feite geen normatieve kracht hebben.

Aangezien, naar de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, de bepalingen van de wet van 14 februari 1961 onmiddellijk werden toegepast, kan ter rechtvaardiging van het aanbrengen van de wijzigingen niet worden aangevoerd dat zij bepaalde individuele gevallen willen regulariseren voor het verleden.

Doordat hun geldigheid beperkt is tot 1 januari 1974 hebben de wijzigingen evenmin zin voor de toekomst; ze kunnen dus als voorbijgestreefd worden beschouwd.

*

De tweede groep, namelijk de artikelen 15, 16 en 19 van het ontwerp, omvat de bepalingen die, in verband met de disponibiliteit en de voortijdige oppensioenstelling, wijzigingen aanbrengen in het reglement en de statuten om ze in overeenstemming te brengen met de regeling die terzake voor het Rijkspersoneel geldt.

Naar de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar waren die bepalingen uit het statuut van het Rijkspersoneel reeds toepasselijk gemaakt op het personeel

.../...

van het Nationaal Pensioenfonds door een beslissing van het beheerscomité dd. 30 oktober 1967.

Tot 1 april 1973, datum waarop, bij toepassing van het koninklijk besluit van 8 januari 1973, onder meer voor het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers een nieuw personeelsstatuut in werking trad, was de regeling die men thans wil invoeren dus in werkelijkheid reeds van toepassing ingevolge de beslissing van het beheerscomité dat krachtens artikel 18 van de wet van 16 maart 1954 tot 30 juni 1969 bevoegd was om wijzigingen te brengen aan het bestaande personeelsstatuut.

De voorgestelde wijzigingen komen derhalve erop neer voor een voorbije periode regels in overeenstemming te brengen met de bepalingen betreffende de disponibiliteit en de voortijdige oppensioenstelling van het Rijkspersoneel, zonder dat daartoe enige noodzaak voorhanden is.

*

De derde groep bepalingen heeft betrekking op het beheer van de kapitalen van het Voorzorgsfonds; meer bepaald gaat het om de artikelen 5 en 7 van het ontwerp die respectievelijk artikel 11 van het reglement en artikel 5 van de statuten wijzigen.

De te wijzigen bepaling van artikel 11 van het reglement luidt als volgt :

.../...

"...

Voor wat het gewoon beheer van het Voorzorgsfonds behelst, zijn de wettelijke en reglementaire bepalingen, inzonderheid deze aangestipt bij de artikelen 6 en 7 van het organiek reglement op de verzekering, die het gewoon beheer van het Nationaal Fonds bepalen eveneens van toepassing ...".

De door artikel 5 van het ontwerp in te voegen nieuwe tekst luidt als volgt :

"...

De bestuurscommissie richt zich voor het beheer der kapitalen en de geldplaatsingen naar de reglementering ter zake in voege bij het Nationaal Fonds ...".

Uit de vergelijking van de teksten blijkt dat de uiteindelijke bedoeling van de wijziging is de woorden "inzonderheid deze aangestipt bij de artikelen 6 en 7 van het organiek reglement op de verzekering" te laten wegvallen en alleen de algemene verwijzing naar "de reglementering ter zake in voege bij het Nationaal Fonds" te behouden.

Volgens de gemachtigde ambtenaar heeft men die wijziging gewild om alle twijfel weg te nemen omtrent de toe te passen regelen.

.../...

De verwijzing naar de artikelen 6 en 7 van het organiek reglement hield in dat op het beheer van de gelden van het Voorzorgsfonds dezelfde regels van toepassing waren als op het beheer van het vermogen van het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers. Die regeling, die voorheen vervat was in het organiek reglement van de verzekering, maakt thans het voorwerp uit van het koninklijk besluit van 20 november 1970 tot vaststelling van de inrichting en werking van het Nationaal Pensioenfonds.

Volgens de gemachtigde ambtenaar heeft men aan het bepaalde in artikel 11 van het reglement steeds een zodanige toepassing gegeven dat de regels die gelden voor het Nationaal Pensioenfonds ook gelding hadden voor het beheer van de kapitalen van het Voorzorgsfonds.

Er is trouwens geen aanwijzing te vinden, noch reden aan te halen waaruit zou mogen blijken dat het destijds in de bedoeling van de stellers van het reglement zou hebben gelegen dat latere wijzigingen in de tekst waarnaar in vermeld artikel 11 wordt verwezen, zonder invloed zouden moeten blijven op de door verwijzing aangeduide rechtsregeling.

De door het ontwerp voorgestelde wijziging komt dienvolgens neer op een wijziging naar de vorm van wat inmiddels reeds impliciet naar de inhoud is gewijzigd.

Wat betreft de beoogde veralgemening van de verwijzing door de uitschakeling van termen als "inzonderheid de artikelen 6 en 7", moet er bovendien worden op

.../...

gewezen dat het gebruik van het woord "inzonderheid" niet tot gevolg kan hebben gehad dat de toepassing van de reglementering waarnaar wordt verwezen zou beperkt zijn tot de bepalingen vervat in die artikelen 6 en 7. De term "inzonderheid" heeft inderdaad een exemplatieve betekenis.

Ook op dit stuk kan de door het ontwerp voorgestelde wijziging dus als overbodig worden bestempeld.

De te wijzigen bepaling van artikel 5 van de statuten luidt :

"De beschikbare gelden worden geplaatst overeenkomstig de voorschriften vastgesteld bij artikel 71 van de wet van 30 december 1924".

De door artikel 7 van het ontwerp in te voegen nieuwe tekst van artikel 5, tweede lid, luidt als volgt :

"De beschikbare gelden worden geplaatst overeenkomstig de voorschriften in voege bij het Nationaal Pensioenfonds voor mijnwerkers".

Omtrent dit artikel 7 van het ontwerp kan dezelfde redenering worden gehouden als in verband met artikel 5 en dringt zich dezelfde conclusie op.

Daaraan moet worden toegevoegd dat mochten zodanige aanpassingen zich nog kunnen verantwoorden in de

.../...

hypothese dat het Voorzorgsfonds in de toekomst zou hebben blijven voortbestaan, die rechtvaardiging niet meer kan ingeroepen worden sinds de opheffing van het Voorzorgsfonds op 1 januari 1974.

*

De vierde groep van bepalingen zijn die welke voorkomen onder artikel 20, laatste lid, van het ontwerp. Naar luid van dat artikel zou aan de daarin opgesomde bepalingen een in de tijd onbeperkte gelding worden toegekend.

Bij nader onderzoek blijkt dat het laatste lid van vermeld artikel ertoe strekt de schrappingen en opheffingen, die aan het reglement en de statuten van het Voorzorgsfonds werden gebracht, van kracht te laten blijven. Het is evenwel zo dat opheffingen definitief zijn en dat de opheffing van een opheffingsbepaling de opgeheven tekst niet doet herleven. Er zijn dus geen speciale voorzieningen nodig om de verwezenlijkte opheffingen te behouden.

*

* *

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontwerp waarover thans om advies is verzocht, niet het karakter heeft van een ontwerp van uitvoeringsbesluit, als bedoeld in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Le projet a pour objet de modifier le règlement et les statuts du Fonds de prévoyance en faveur du personnel du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs. Ni l'un ni l'autre des deux textes modifiés par le projet ne portent de date ni n'ont été publiés au Moniteur belge.

Le Fonds de prévoyance dont il s'agit a été créé par l'article 67 de la loi du 30 décembre 1924 et a fait l'objet, à la suite d'une modification apportée par l'article 65 de la loi du 1er août 1930, de l'article 97 de l'arrêté-loi du 25 février 1947.

Le règlement et les statuts du Fonds de prévoyance ont instauré en faveur du personnel du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs et de leurs ayants-droit un régime de pension particulier, qui pouvait être considéré, à certains égards, comme plus avantageux que celui des agents de l'Etat.

Une première modification a été apportée à ce régime de pension par la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (titre V). Un arrêté royal du 10 décembre 1973 a ensuite rendu applicable au personnel du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs le régime de pension instauré par la loi du 28 avril 1958.

.../...

L'article 2 de cet arrêté royal a abrogé, à partir du 1er janvier 1974, l'article 97 de l'arrêté-loi du 25 février 1947, de sorte que, depuis la date précitée, le Fonds de prévoyance a cessé d'exister.

C'est ce qui explique que les modifications prévues par le projet cesseront de produire leurs effets au 1er janvier 1974.

*
* *

Les dispositions de l'arrêté en projet peuvent se diviser en quatre groupes.

Le premier groupe comprend les articles 2, 3, 4, 8, 9, 12, 13, 14, 17 et 18. Ces articles tendent à mettre le règlement et les statuts du Fonds de prévoyance en concordance avec les dispositions du titre V de la loi du 14 février 1961, plus particulièrement avec les dispositions relatives à l'âge de la retraite et à l'affectation des cotisations personnelles.

Etant donné qu'aux termes de l'article 113 de ladite loi les dispositions du titre V sont applicables à partir du 1er janvier 1961, nonobstant toute autre disposition légale, réglementaire ou contractuelle contraire, entre autres aux agents du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs, il s'agit d'une adaptation purement formelle du règlement et des statuts, qui n'ajoute ni ne change rien au régime en vigueur en la matière. Les articles

.../...

y relatifs du projet se réduisent donc, en dernière analyse, à des dispositions modificatives qui, en fait, n'ont aucune force normative.

Comme, selon les déclarations du fonctionnaire délégué, les dispositions de la loi du 14 février 1961 ont été appliquées immédiatement, on ne peut, pour justifier les modifications envisagées, invoquer qu'elles visent à régulariser pour le passé certaines situations individuelles.

Leur validité étant limitée au 1er janvier 1974, ces modifications n'ont pas davantage de sens pour l'avenir; elles peuvent dès lors être considérées comme dépassées.

*

Le deuxième groupe, à savoir les articles 15, 16 et 19 du projet, comprend les dispositions qui modifient, le règlement et les statuts en ce qui concerne la mise en disponibilité et la mise à la retraite anticipée, en vue de les mettre en concordance avec le régime applicable en la matière aux agents de l'Etat.

Ainsi que l'a déclaré le fonctionnaire délégué, ces dispositions du statut des agents de l'Etat avaient déjà été rendues applicables au personnel du Fonds national de retraite par une décision du comité de gestion du 30 octobre 1967.

.../...

Jusqu'au 1er avril 1973, date à laquelle un nouveau statut du personnel est entré en vigueur notamment pour le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs en application de l'arrêté royal du 8 janvier 1973, le régime que l'on entend instaurer à présent était donc déjà applicable en réalité en vertu de la décision du comité de gestion, qui était compétent jusqu'au 30 juin 1969, en vertu de l'article 18 de la loi du 16 mars 1954, pour apporter des modifications au statut du personnel.

Les modifications proposées ne font donc que mettre certaines règles en concordance, pour une période révolue et sans nécessité aucune, avec les dispositions relatives à la mise en disponibilité et à la mise à la retraite anticipée, d'agents de l'Etat.

*

Le troisième groupe de dispositions a trait à la gestion des capitaux du Fonds de prévoyance; il s'agit, plus particulièrement, des articles 5 et 7 du projet, qui modifient respectivement l'article 11 du règlement et l'article 5 des statuts.

La disposition de l'article 11 du règlement que le projet entend modifier est ainsi conçue :

"...

En ce qui concerne la gestion ordinaire du Fonds de prévoyance, les dispositions légales et réglementaires,

.../...

notamment celles stipulées aux articles 6 et 7 du règlement organique de l'assurance qui déterminent la gestion ordinaire du Fonds national, sont également d'application ...".

Le nouveau texte que le projet substitue à cette disposition est libellé comme suit :

"...

En ce qui concerne la gestion de l'avoir et les placements financiers, la commission administrative se conforme à la réglementation en vigueur, en cette matière, auprès du Fonds national ...".

A comparer les deux textes, on constate que la modification envisagée vise, en définitive, à supprimer les mots "notamment celles stipulées aux articles 6 et 7 du règlement organique de l'assurance" et à ne maintenir que la référence générale "à la réglementation en vigueur, en cette matière, auprès du Fonds national".

Selon le fonctionnaire délégué, on entend ainsi écarter tout doute quant aux règles à appliquer.

La référence aux articles 6 et 7 du règlement organique impliquait que la gestion de l'avoir du Fonds de prévoyance était soumise aux mêmes règles que celle du patrimoine du Fonds de retraite des ouvriers mineurs. Ce régime, contenu anciennement dans le règlement organique de l'assurance, fait actuellement l'objet de l'arrêté royal du 20 novembre 1970 déterminant l'organisation et le fonctionnement du Fonds national de retraite.

.../...

Selon le fonctionnaire délégué, l'article 11 du règlement a toujours été interprété en ce sens que les règles relatives à la gestion des capitaux du Fonds national de retraite s'appliquaient également au Fonds de prévoyance.

Rien n'indique d'ailleurs -on n'en verrait du reste pas la raison- que les auteurs du règlement aient voulu, que les modifications qui seraient apportées ultérieurement au texte auquel se réfère l'article 11 précité demeurent sans influence sur le régime juridique ainsi désigné par voie de référence.

Le texte proposé revient donc à modifier quant à la forme ce qui, entre-temps, a déjà été modifié implicitement au fond.

En ce qui concerne la portée générale que l'on entend donner à la référence par la suppression de termes comme "notamment celles stipulées aux articles 6 et 7", il y a lieu d'observer, en outre, que l'emploi du terme "notamment" ne saurait avoir eu pour effet de limiter aux seules dispositions des articles 6 et 7 l'application de la réglementation qui fait l'objet de la référence. Le terme "notamment" a, en effet, un sens exemplatif.

Ici encore, la modification proposée par le projet apparaît dès lors comme superflue.

La disposition de l'article 5 des statuts que le projet tend à modifier s'énonce comme suit :

"Les sommes disponibles sont placées conformément aux règles énoncées par l'article 71 de la loi du 30 décembre 1924".

.../...

Le texte que l'article 7 du projet substitue à cette disposition est ainsi conçu :

"Les sommes disponibles sont placées conformément aux règles en vigueur au Fonds national de retraite des ouvriers mineurs".

L'on peut soutenir à l'égard de l'article 7 le même raisonnement qu'à l'égard de l'article 5, et la même conclusion s'impose.

S'ajoute à celà que, si de telles adaptations pourraient encore se justifier dans l'hypothèse où le Fonds de prévoyance aurait continué à exister, il n'en est plus de même depuis la suppression de ce Fonds au 1er janvier 1974.

*

Le quatrième groupe comprend les dispositions qui font l'objet de l'article 20, dernier alinéa, du projet. En vertu de cet article, une validité non limitée dans le temps serait attribuée aux dispositions qui y sont énumérées.

A l'examen, il appert que le dernier alinéa de cet article tend à maintenir les différentes suppressions et abrogations dont le règlement et les statuts ont fait l'objet. Or, ces abrogations sont définitives et l'abrogation d'une disposition abrogatoire ne fait pas revivre le texte abrogé. Point n'est besoin, dès lors, pour maintenir les abrogations intervenues, de prendre des dispositions spéciales.

*

* *

.../...

Il résulte de ce qui précède que le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat ne présente pas le caractère d'un projet d'arrêté d'exécution au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	eerste voorzitter, premier président,
	Ch. SMOLDERS,	staatsraden,
	H. COREMANS,	conseillers d'Etat,
	J. LIMPENS,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
	S. FREDERICQ,	assesseurs de la section de législation,
	E. VAN VYVE,	afdelingsgriffier. greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. DEROOVER, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Ch. SMOLDERS.

Le rapport a été présenté par M. W. DEROOVER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LEPAGE.